

Goed bezig

De betekenis van mensenrechten voor gemeenten



AMNESTY INTERNATIONAL

VNG
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Colofon

Deze brochure is ontwikkeld door de VNG en Amnesty International.
De brochure geeft gemeentelijke bestuurders en ambtenaren meer inzicht in de rol die mensenrechten kunnen spelen op lokaal niveau.

Oktober 2012

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Postbus 30435
2500 GK Den Haag
Informatiecentrum (070) 373 80 20
informatiecentrum@vng.nl

Amnesty International Nederland
Postbus 1968
1000 BZ Amsterdam
(020) 626 44 36
amnesty@amnesty.nl

Projectleiders
Dave Hardy (Amnesty International)
Renske Steenbergen (VNG)

Tekst
Jeroen Teitler
Carolien Cuypers
Emma Klever
Dave Hardy
Renske Steenbergen

Vormgeving
Studio Sazza

Druk
Grafiplan

Voorwoord



Geachte lezer,

Als gemeentebestuurders maken we continu afwegingen die gevolgen hebben voor onze inwoners en zien wij van dichtbij hoe problemen ontstaan waarbij hun rechten in het geding zijn.

Plaatsen we veiligheidscamera's op publieke plaatsen? Hoe gaan we om met de bouw van moskeeën in onze gemeente? Wat is ons integratiebeleid? Hoe kunnen burgers zich beroepen op hun recht op gelijke behandeling?

Momenteel spelen vooral financiën een rol, waarbij we ons afvragen wat we in tijden van bezuinigingen als gemeente overeind kunnen houden. De overheid treedt terug. Mensenrechten kunnen duidelijker maken waarom iets bemoeienis van de overheid vraagt; wat in het krachtenveld met maatschappelijke partners bewaakt moet worden.

Als burgemeester van Almelo ben ik lid van de Nederlandse delegatie naar het Congres van Lokale en Regionale Overheden van de Raad van Europa. Binnen deze delegatie ben ik portefeuillehouder Mensenrechten op lokaal niveau, een rol die ik ook vervul in de VNG Commissie Europa en Internationaal.

Ik wil de rol van mensenrechten in gemeenten sterker op de agenda zetten, om bestuurders en ambtenaren, maar ook onze inwoners, bewuster te maken van het feit dat er geen democratie kan zijn zonder volledig begrip van, en respect voor, mensenrechten.

Daarom ben ik trots dat ik deze brochure aan u mag presenteren, waarin u kunt lezen hoe gemeenten nu al expliciet gebruik maken van mensenrechten in afwegingen over hun beleid. Ik hoop dat u hier inspiratie uit kunt opdoen.

Jon Hermans-Vloedbeld
Burgemeester gemeente Almelo



Geachte lezer,

Mensenrechten vormen een fundament onder iedere samenleving waarin vrijheid, gelijkheid en rechtvaardigheid als universele waarden worden onderschreven. Dit geldt in Nederland net zo goed als in landen waar het veel slechter gesteld is met mensenrechten.

In Nederland worden mensenrechten over het algemeen goed beschermd en gerespecteerd. Daar is wel een actieve bijdrage van zowel overheden als burgers voor nodig. De rol van gemeenten neemt daarin steeds verder toe.

De voortdurende decentralisatie legt meer en meer verantwoordelijkheid voor de publieke dienstverlening en leefbaarheid bij lokale overheden. De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning gaat over de bescherming van kwetsbare groepen. Het Jeugdbeleid raakt direct aan de rechten van het kind. Daarnaast staat de Nederlandse samenleving voor grote uitdagingen. Meer gepolariseerde situaties en een toegenomen roep om veiligheid maken dat bestuurders van gemeenten voor moeilijke keuzes staan. Hoe ver kunnen we gaan met preventief fouilleren in relatie tot privacy? En zorgen we wel of niet voor opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers?

Gemeenten zijn door hun direct contact met burgers in de praktijk bij uitstek de overheidslaag die de rechten van burgers kan verwezenlijken. De afgelopen jaren heeft Amnesty in tientallen Nederlandse gemeenten aandacht gevraagd voor een betere aanpak van discriminatie. Dat bleek goed te werken. Met deze brochure gaan we nog een stapje verder.

Ik ben ervan overtuigd dat we in goede samenwerking met de VNG deze ambitie kunnen realiseren. Over de mogelijke betekenis van mensenrechten in uw gemeente gaan we graag met u in gesprek.

Eduard Nazarski
Directeur Amnesty Nederland

Dagelijkse kost voor gemeenten

Wie 'mensenrechten' zegt, denkt al snel aan verheven idealen. Aan Mahatma Gandhi die zich geweldloos verzet tegen de koloniale overheerser. Aan Nelson Mandela die na decennia op Robbeneiland blank en zwart verzoent in Zuid-Afrika. Aan Martin Luther Kings 'I have a dream'. Aan Anne Frank, aan Eleanor Roosevelt.

Als we niet direct denken aan dit soort helden uit de wereldgeschiedenis, dan roept het woord wellicht beelden op van juristen in conferentiezalen die steggelen over de punten en komma's van internationale verdragen. Of misschien denkt u eerder aan activisten, fanatiekelingen met roeptoeters die posten bij een ambassade en brieven schrijven naar regeringen.

Al die beelden kloppen – en ook weer niet. Mensenrechten zijn inderdaad het terrein van iconische figuren, van juristen en activisten. Maar niet alleen van hen. Mensenrechten behoren tot het leven van alledag. Ze zijn dagelijkse kost voor de wijkagent, de gemeenteambtenaar, de schooldocent en de verpleegkundige. Want ook al zijn we ons daar niet altijd van bewust: veel van wat wij zien als dagelijkse dilemma's, houdt rechtstreeks verband met de mensenrechten.

Bewuste aandacht voor mensenrechten kan gemeenten bovendien veel opleveren. Mensenrechten zijn de basis van iedere rechtvaardige en stabiele samenleving – of je het nu op internationaal, nationaal of gemeentelijk niveau bekijkt. Velen maken zich zorgen over afnemend gezag van, en vertrouwen in, de overheid. Het praktisch toepassen van vaak abstracte wetten en verdragen rond mensenrechten vergt aandacht, maar wel aandacht die loont. Want een overheid die zich in alle opzichten aan de wet houdt, gaat hand in hand met burgers die hetzelfde doen.

Onderzoek: Gemeenten vinden mensenrechten belangrijk maar hebben behoefte aan meer kennis

Amnesty International en de VNG hebben onderzocht in hoeverre gemeenten zich bezighouden met mensenrechten. Hieronder volgt een aantal uitkomsten op basis van reacties van 73 gemeenten:

- 79 procent van de respondenten ziet een taak in bescherming van mensenrechten door gemeenten, 28 procent van de respondenten ziet (ook) een taak in promotie hiervan.
- 71 procent van alle respondenten zegt dat mensenrechten een rol spelen bij verschillende beleidsthema's.
- Mensenrechten worden door bijna de helft van de respondenten gezien als randvoorwaarde van beleid, maar veelal impliciet en op de achtergrond. Van de gemeenten geeft 8 procent aan mensenrechten onbelangrijk te vinden.
- 62 procent van de respondenten heeft behoefte aan praktische voorbeelden.
- 39 procent heeft behoefte aan meer kennis over mensenrechten onder relevante ambtenaren.

Volgens het onderzoek zijn de mensenrechtenthema's die op gemeentelijk niveau vooral spelen: jeugdzorg, armoedebeleid, burgerparticipatie, sociale zekerheid, onderwijs, integratie, antidiscriminatie en cameratoezicht op straat. In mindere mate gaven gemeenten aan dat ze te maken hadden met asielbeleid, religie in de openbare ruimte en homo-emancipatie.

Goed bezig

Het gehandicaptenbeleid in Wijk bij Duurstede

Het gehandicaptenbeleid van Wijk bij Duurstede is expliciet gebaseerd op 'Agenda 22', een uitwerking van het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap. Gelijkwaardigheid en gelijke mogelijkheden voor alle burgers zijn hiervan het uitgangspunt.

De Stichting Integratie Gehandicapten Wijk bij Duurstede en de gemeente besloten enige jaren geleden om 'Agenda 22' als basis te gebruiken voor het nieuwe beleid. Inmiddels zijn zowel het gehandicaptenbeleid als het Wmo-beleid uitdrukkelijk gebaseerd op mensenrechten. Het doel van de gemeente Wijk bij Duurstede is de gemeente bereikbaarder, toegankelijker, bruikbaarder en veiliger te maken voor mensen met een beperking.

De gemeente heeft 'Agenda 22' tevens vertaald in een concreet actieplan. Daarin staan onder meer afspraken met woningbouwverenigingen over woningaanpassing, voorlichting aan hulpdiensten en aangepaste sportvoorzieningen. Het gebruik van mensenrechten als basis van beleid en de uitwerking van concrete actiepunten is inmiddels zo goed bevallen, dat dit bij nieuwe beleidsstukken ook zal worden gedaan.



Een jongetje tijdens het middageten op een openbare school waar les wordt gegeven aan zeer moeilijk lerende kinderen van vier tot twintig jaar. Diverse gemeenten baseren hun gehandicaptenbeleid op het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap.
© Kees van de Veen / Hollandse Hoogte

Wat zijn mensenrechten?

De mensenrechten (ook wel rechten van de mens, grondrechten of fundamentele rechten genoemd) zijn rechten die ieder mens toekomen. Ze zijn de grondslag voor alle rechten die door wet en gewoonte worden gesteld.

Mensenrechten zijn geen moderne uitvinding; in de loop der eeuwen zijn tal van voorbeelden te vinden van heersers die vastlegden welke rechten hun onderdanen hadden. Rond 1780 voor Christus liet koning Hammurabi van Mesopotamië in steen een wet uithakken die onder meer zei dat iedereen die een misdaad heeft begaan recht heeft op een rechtvaardige en redelijke straf. De wet van Hammurabi wordt beschouwd als de oudste wet ter wereld.

Vandaag de dag is er een omvangrijk internationaal stelsel van mensenrechten vastgelegd. Het fundament daarvan werd gelegd in 1948, met de aanvaarding van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. In de decennia na de Universele Verklaring volgden vele mensenrechtenverdragen en -verklaringen op tal van terreinen. Zo zijn er verdragen op het gebied van burger- en politieke rechten, economische, sociale en culturele rechten, rechten van minderheden, vrouwen, gehandicapten en kinderen, en tegen discriminatie en marteling.

Nederland heeft bijna alle mensenrechtenverdragen ondertekend en geratificeerd. Na ratificatie zijn alle overheden in Nederland, dus ook de lokale, verplicht om het betreffende verdrag toe te passen in beleid en praktijk.

Mensenrechten: een stevig houvast

Bestuurders en ambtenaren van gemeenten kunnen iedere dag bijdragen aan het bevorderen en beschermen van de mensenrechten. De gemeente staat als eerste overheid het dichtst bij de mensen in de samenleving, en krijgt te maken met veel dilemma's die raken aan de mensenrechten.

Denk bijvoorbeeld aan:
- Het recht op privacy, wanneer er camera's worden opgehangen om de veiligheid te vergroten;
- Het recht op lichamelijke integriteit, bij het aanpakken van huiselijk geweld;
- Het recht om niet te worden gediscrimineerd, wanneer gemeenten homo-emancipatie bevorderen of discriminatie in de horeca tegengaan;
- Het recht op bescherming tegen vervolging, wanneer gemeenten te maken krijgen met de opvang of uitzetting van asielzoekers;
- Het recht op huisvesting, bij de opvang van daklozen;
- Het recht op vrijheid van vereniging en vergadering, bij het wel of niet laten doorgaan van demonstraties;
- Het recht op vrijheid van meningsuiting, bij het wel of niet toestaan dat affiches worden geplakt;
- De rechten van het kind en het recht op onderwijs, bij het formuleren van jeugdbeleid.

Gemeenten die zich hiervan bewust zijn, kunnen de mensenrechten expliciet gebruiken bij het formuleren van beleid en het coördineren van de uitvoering. Zo bieden de mensenrechten gemeenten een stevig houvast bij het maken van beleid. Ze verbinden beleidsterreinen en kunnen moeilijke afwegingen helpen vergemakkelijken.

Gemeenten verantwoordelijk voor mensenrechten

Alle overheden in Nederland, de lokale net zo goed als de nationale, hebben de verantwoordelijkheid om de mensenrechten van hun burgers te beschermen, te respecteren en te verwezenlijken. Door hun directe contact met burgers zijn gemeenten bij uitstek in staat om die verantwoordelijkheid in de praktijk te brengen. Mensenrechten kunnen daardoor bijdragen aan een betrouwbare overheid en goed bestuur, waar de mensen in de samenleving baat bij hebben.

Door de toenemende decentralisatie van overheidstaken is de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor mensenrechten bovendien steeds breder geworden. Kennis van en bewustzijn over mensenrechten zijn onontbeerlijk om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen.

Respecteren, beschermen en verwezenlijken

Het mensenrechtenraamwerk is opgesteld rond het principe van plichtdragers en rechthebbenden. Rechthebbenden zijn meestal individuen (burgers) die een recht hebben en claimen. In de meeste gevallen ligt de plicht bij de overheid. Deze plicht geldt ook voor lokale overheden.

De plichten of verantwoordelijkheden kunnen worden opgesplitst in:
- **Respecteren** van mensenrechten. Bestuurders en ambtenaren dienen in eigen handelen mensenrechten te respecteren. Bijvoorbeeld door niet te discrimineren.
- **Beschermen** van mensenrechten. Bestuurders en ambtenaren moeten actief voorkomen dat anderen dan zijzelf mensen van hun rechten beroven. Bijvoorbeeld door het tegengaan van huiselijk geweld.
- **Verwezenlijken** van mensenrechten. Dit is de zorgplicht die gemeenten hebben. Bestuurders en ambtenaren dienen door wetgeving, budgetten en bestuurlijke maatregelen een omgeving te creëren waarin burgers hun rechten kunnen realiseren. Bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van een leefbaarheidsbudget in probleemwijken. Hierbij zal altijd een afweging plaatsvinden tussen gestelde politieke en beleidsdoelen en beschikbaarheid van middelen.

Goed bezig

Mensenrechten in Utrecht

Sinds een aantal jaren besteedt Utrecht aandacht aan lokale mensenrechten. Zo heeft de gemeente tien beleidsterreinen tegen het licht gehouden, waaronder armoedebestrijding, vreemdelingenbeleid, mensenhandel, openbare orde en gezondheidszorg, en gekeken hoe dit beleid bijdraagt aan de bescherming van mensenrechten.
In 2011 werden alle maatschappelijke organisaties in de stad die bijdragen aan de bescherming van mensenrechten, uitgenodigd om activiteiten te organiseren tijdens de week van de mensenrechten van 10 tot 14 oktober. Meer dan veertig organisaties deden hieraan mee. Het mensenrechtenblog bevat onder meer informatie over activiteiten die zijn gerelateerd aan mensenrechten en websites van mensenrechtenorganisaties. Verder heeft Utrecht een debattenserie over lokale mensenrechten en sociale rechtvaardigheid geïnitieerd. Ook organiseerde Utrecht samen met Amnesty International een workshop over mensenrechten voor ambtenaren in het sociale domein.

humanrightsutrecht.blogspot.com



In de Utrechtse wijk Terwijde bood de buurt in 2010 een troostpicknick aan Hans en Ton aan. Het homoseksuele stel zag zich door treiteringen gedwongen te verhuizen. Tegenover hen zit burgemeester Wolfsen
© Maarten Hartman / Hollandse Hoogte

Europese instituties en verdragen

De Raad van Europa is één van de belangrijkste organisaties voor het beschermen van mensenrechten in Europa. De Raad van Europa is een organisatie van 47 lidstaten, gevestigd in Straatsburg, die in 1949 is opgericht om democratie, de rechtsstaat en mensenrechten in Europa te bevorderen. Vrijwel alle landen in Europa zijn lid van de Raad van Europa, ook Rusland en Turkije.

Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) is het belangrijkste verdrag van de Raad van Europa. Bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, het bekendste orgaan van de Raad van Europa, kunnen inwoners van de lidstaten terecht met klachten over mensenrechtenschendingen als de juridische mogelijkheden in hun eigen land zijn uitgeput.

In het Congres van Lokale en Regionale Overheden, een onderdeel van de Raad van Europa, zijn de lokale overheden van de lidstaten vertegenwoordigd. De Nederlandse delegatie, ondersteund door de VNG en het IPO, bestaat uit gemeente- en provinciebestuurders.

Het Congres heeft als doel democratie, goed bestuur en mensenrechten op lokaal niveau te bevorderen op basis van het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie. Dit gebeurt onder meer door adviezen aan het Comité van Ministers, verkiezingswaarnemingen en monitoring van de staat van lokale autonomie in alle lidstaten. In 2013 staat een monitoringmissie in Nederland gepland, waarbij ook een analyse wordt gemaakt van hoe gemeenten zich bezighouden met mensenrechten.

www.coe.int
www.coe.int/t/Congress

Goed bezig

Jeugdbeleid en het Kinderrechtenverdrag in Den Haag

In Den Haag vormt het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind de basis voor het jeugdbeleid. De artikelen uit het verdrag zijn in het programma geclusterd in vijf rechten: algemene rechten, recht op voorzieningen, recht op meedoen, meedenken en meebeslissen, recht op bescherming en recht op speciale zorg.

Een voorbeeld van het recht op voorzieningen zijn de pilots voor twee kindvriendelijke wijken, met betrokkenheid van bewoners, organisaties en stadsdeelmedewerkers. Het recht op participatie krijgt onder andere vorm door jongeren een stem te geven bij planvorming via de inzet van de Haagse Jongerenambassadeurs. Een jeugdversie van het beleidsprogramma maakt voor kinderen en jongeren begrijpelijk wat de gemeente doet en wat zij zelf kunnen doen.
Beleidsmakers worden gestimuleerd om dagelijks door een kinderrechtenbril te kijken naar hun beleidsterreinen. Er worden zoveel mogelijk verbindingen gelegd tussen collega's, vrijwilligers, organisaties die met jeugd werken, jongeren en actieve inwoners. Bijvoorbeeld door ze uit te dagen om rond de Dag van de Rechten van het Kind activiteiten te organiseren die mensen bewust maken van deze rechten. In 2010 werd de RAAK-aanpak geïntroduceerd: twee maanden speciale aandacht voor kinderrechten. De 'kinderrechten-actieweken' duurden van de Dag van de Vrede (21 september 2011) tot en met de Dag van de Rechten van het Kind (20 november 2011). De gemeente liet zien wat kinderrechten zijn, wat ze kunnen betekenen, wie zich (kunnen) inzetten voor kinderrechten en hoe. Op de website denhaag.nl/kinderrechten stond een fotogalerij van mensen die zich inzetten voor kinderrechten.

Er gebeurde van alles in de stad. De Kinder- en Jongerenrechtswinkel deed met kinderen het kinderrechtenspel op speelplekken en gaf voorlichting over kinderrechten. Een kinderredactie maakte een katern over kinderrechten in een lokale krant. Wethouder Klein (Jeugd) verzamelde kinderrechtenwensen uit de stad. Er was een kinderrechtenbijeenkomst met ouders, kinderen en professionals. Den Haag is trots op haar naam als internationale stad van Vrede en Recht en wil dan ook zelf een stad zijn waarin recht en vrede worden nageleefd. Door kinderrechten te gebruiken als basis voor beleid borgt de gemeente dit voor de Haagse jeugd.



Kinderen vermaken zich op een schommel in de Haagse Schilderswijk, een wijk die rijk is aan culturen
© David Ronzing / Hollandse Hoogte

Goed bezig

Burgemeester Stapelkamp (Kapelle): ‘De overheid moet betrouwbaar zijn’

Op basis van de mensenrechten besloot de Kapellense burgemeester Anton Stapelkamp het cameratoezicht in zijn gemeente deels stop te zetten. Welke afwegingen maakte hij daarbij?

Stapelkamp: ‘Mensenrechten geven de burger een overheidsvrije leefruimte; de overheid dient afstand te houden tot het privéleven van de burger. Een overheid die met cameratoezicht de privacy wil beperken, moet daarvan nut en noodzaak aantonen op basis van een veiligheidsanalyse. Het toezicht moet ook proportioneel zijn. Bij één locatie was dat niet meer het geval, en werd de camera dus een ontoelaatbare inbreuk op de privacy.’

Is het de taak van de burgemeester om deze afweging te maken?
‘De grondrechten zijn de basis van onze rechtsstaat en moeten bij elke beslissing in acht worden genomen. Burgemeesters hebben daarin een voorbeeldfunctie; wij moeten ons niet door de waan van de dag laten leiden, maar juridische zorgvuldigheid garanderen.

Kunt u deze afweging op meerdere terreinen maken en besluiten van de gemeente aan de mensenrechten toetsen?
‘Vanzelfsprekend. Het geldt ook bij zaken als binnentreden van woningen bij handhavingsacties, het uitvaardigen van noodverordeningen in verband met demonstraties, het omgaan met weigerambtenaren, de gelijke behandeling van religies die een gebouw willen neerzetten, noem maar op. Steeds moeten nut en noodzaak van beperkingen aantoonbaar zijn, en steeds moet er aan procedurele voorschriften van verdragen en de grondwet worden voldaan.’

Zou u collega’s willen aanraden vaker expliciet mensenrechten in hun overwegingen te betrekken?
‘Het zou vanzelfsprekend moeten zijn, maar voor zover het dat niet is zou ik zeggen: doen! Rechtsstatelijke beginselen beperken je op korte termijn misschien, maar leveren op lange termijn altijd winst op, daarvan ben ik overtuigd. De overheid moet betrouwbaar zijn, zich houden aan de door haarzelf vastgestelde beginselen en normen. Daar staat of valt het gezag van de overheid mee’.



De politie van Den Haag houdt het plein bij het Centraal Station met camera’s in de gaten.

De juridische verplichtingen van gemeenten op het gebied van mensenrechten

Mensenrechtenverdragen zijn het product van onderhandelingen op internationaal niveau. Ze worden ondertekend en geratificeerd door nationale overheden. Maar welke plichten en verantwoordelijkheden vloeien er voor gemeenten uit voort?

Uitgangspunt: zelfstandige plicht van gemeenten

De rijksoverheid treedt op als vertegenwoordiger van de staat der Nederlanden bij het ratificeren van de internationale mensenrechtenverdragen. De hele staat verplicht zich door de ratificatie om het verdrag uit te voeren. Als onderdeel van de staat der Nederlanden hebben gemeenten een zelfstandige verplichting om de mensenrechten uit deze verdragen te respecteren, beschermen en verwezenlijken. Dit betekent dat iedere ambtenaar in Nederland, ongeacht de bestuurslaag waarin hij of zij zich bevindt, die verantwoordelijkheid draagt.

Artikel 93 en 94 van de Grondwet

De mate waarin en de manier waarop die verplichting precies doorwerkt vloeit voort uit artikelen 93 en 94 van de Grondwet. Artikel 93 van de Grondwet bepaalt dat al het internationale recht automatisch doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde, behalve als de verdragen te vaag geformuleerd zijn om praktisch uitvoerbaar te zijn. Daar is geen aparte wetgeving van de rijksoverheid voor nodig. Gemeenten zijn dan ook rechtstreeks gebonden aan die verplichtingen. Artikel 94 van de Grondwet bepaalt dat het internationaal recht boven het nationaal recht gaat. Gemeenten zijn dan verplicht om nationale wetgeving buiten toepassing te laten.

Het antenneverbod versus artikel 10 van de EVRM

Artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens geeft eenieder het recht op vrijheid van meningsuiting, inclusief het recht om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel heeft rechtstreekse werking in Nederland.

Voor gemeenten betekent dit dat er grenzen zijn aan bijvoorbeeld antenneverboden zoals die mogelijk zijn opgenomen in bestemmingsplannen. Volgens het Europees Verdrag is een verbod op schotelantennes uitsluitend toegestaan als er sprake is van zwaarwegende algemene belangen. In veel gevallen zal dat niet het geval zijn.

Goed bezig

Millenniumgemeenten

Voor Nederlandse gemeenten die zich willen inzetten voor het behalen van de Millenniumdoelen van de Verenigde Naties initieerde VNG International de 'Millennium Gemeente campagne'. Meer dan 150 gemeenten nemen hieraan deel en zetten zich op eigen wijze in om een bijdrage te leveren aan het terugdringen van de armoede in de wereld. Zo ondersteunt de Stichting 2015 in Hardenberg een drinkwaterprogramma van Unicef in Nepal. De gemeente Eindhoven investeert onder meer in het onderwijs en in ziekenhuizen in haar zusterstad Chinandega in Nicaragua.

Naast de sociaal-economische rechten besteden gemeenten ook aandacht aan 'traditionele' mensenrechten. In Valkenburg aan de Geul is er bijvoorbeeld het platform Wereldburgerschap, dat erop is gericht om vluchtelingen zich thuis te laten voelen in de eigen gemeente. Zo wordt de koppeling tussen mensenrechten in de wereld en in de eigen omgeving gelegd. En Den Haag heeft zich voorgenomen om als eerste stad van Europa een 'Shelter city' te worden, een stad waarin mensenrechtenverdedigers die tijdelijk in nood verkeren, worden opgevangen.

www.millenniumgemeente.nl



In het Groningse Ter Apel probeert een politieagent in mei 2012 Somalische uitgeprocedeerde asielzoekers te overreden om hun tentenkamp te verlaten. Met het kamp protesteerden de Somaliërs tegen hun behandeling
© Harry Cock / Hollandse Hoogte

Het internationaal mensenrechtenraamwerk

Het internationale mensenrechtenraamwerk bestaat uit internationale regelgeving van verschillende organen. De belangrijkste daarvan zijn:

- Mensenrechtenverdragen en -verklaringen van de Verenigde Naties; onder meer de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM), het Verdrag voor Burger- en Politieke Rechten, het Kinderrechtenverdrag en het Vrouwenrechtenverdrag.
- Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) van de Raad van Europa. De Raad van Europa bestaat uit 47 landen. Dit verdrag wordt door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens beschermd.
- Verdragen en richtlijnen van de Europese Unie. Het Handvest van de Grondrechten is het meest uitgesproken mensenrechtendocument van de EU.
  Het Europees Hof van Justitie ziet toe op naleving.

Het EU-recht: het Handvest van de Grondrechten

Het verdient aanbeveling om het EU-recht te scheiden van de rest van het internationale (mensen)rechtenraamwerk. Het EU-recht is namelijk van supranationale aard en gaat in die hoedanigheid boven het nationale recht (zonder tussenkomst van artikelen 93 en 94 van de Grondwet).

Bij de uitvoering van EU-regelgeving zijn mensenrechten expliciet van toepassing. Sinds 1 december 2009 geldt namelijk het bindende 'Handvest van de Grondrechten' van de Europese Unie. Dit handvest bevat vijftig rechten en vrijheden die voor alle burgers van de EU gelden. Het handvest geldt alleen als overheden uitvoering geven aan EU-recht. De beslissing of dat zo is ligt uiteindelijk bij het Europees Hof van Justitie.

Onder overheden worden binnen het EU-recht ook de decentrale overheden verstaan. In EU-verband bepaalde het Europees Hof van Justitie in het zogeheten Costanzo-arrest namelijk dat decentrale overheden zelf verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van EU-recht, ook als de nationale overheid de richtlijnen nog niet heeft omgezet in nationale wetgeving.

De EU Terugkeerrichtlijn

De EU Terugkeerrichtlijn verplicht de staat om rekening te houden met de positie van kwetsbare vreemdelingen die het land niet kunnen verlaten. Volgens de rechter voldoet de Nederlandse wetgeving nog niet aan die verplichting. De gemeente is daarom verplicht om de EU Terugkeerrichtlijn te volgen en in tegenspraak met rijksbeleid kwetsbare vreemdelingen toch op te vangen.

Goed bezig

Fairtrade Gemeente

Fairtrade Gemeente, een initiatief dat oorspronkelijk uit Engeland komt, is in Nederland opgezet door de landelijke vereniging van Wereldwinkels, ICCO en Stichting Max Havelaar. In 2009 ontvingen Groningen en Goes als eerste in Nederland de titel 'Fairtrade Gemeente'. Inmiddels kent Nederland 24 Fairtrade Gemeenten en zijn 53 gemeenten onderweg naar de titel.

In Fairtrade Gemeenten (ver)kopen zowel de gemeente als ondernemers Fairtrade-producten, om op die manier eerlijke handel, armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling te ondersteunen. Daarnaast zijn bedrijven actief met maatschappelijk verantwoord ondernemen, waarbij naast duurzaamheid ook het bieden van werk aan achtergestelde groepen op de arbeidsmarkt en diversiteit onder werknemers belangrijk zijn.
Gemeenten kunnen zich aanmelden als Fairtrade Gemeente 'in ontwikkeling' en vervolgens aan de hand van een aantal criteria naar de titel toewerken. Op hun website zijn (veelal kosteloos) handleidingen, hulpmiddelen en promotiemateriaal te vinden.

www.fairtradegemeenten.nl



Op Wereldvoedseldag 2010 heeft de voedselbank in Haarlem haar deuren geopend voor belangstellenden
© Joost van de Broek / Hollandse Hoogte

Goed bezig

Haaglanden: Geen DIS

In de gemeente Haaglanden is 'Geen DIS', het digitaal jongerenloket van het Bureau Discriminatiezaken, opgezet om jongeren bewust te maken van discriminatie en wat ze daartegen kunnen ondernemen. In de praktijk denken jongeren bij het thema discriminatie vooral aan afkomst, etniciteit en religie. Discriminatiegronden als homoseksualiteit, leeftijd en handicap liggen in hun beleving minder voor de hand en lijken daarmee minder belangrijk te zijn. De Geen DIS-tour wijst erop dat élke vorm van uitsluiting en discriminatie even ernstig kan zijn.

www.geendis.nl



Leden van de motorclub Satudarah Maluku op de A2 in Amsterdam. De politie heeft hun verboden naar het Waterlooplein te gaan om een confrontatie met Harley-rijders te voorkomen
© Guus Dubbelman / Hollandse Hoogte

‘Motorprotest met honderden Harley-rijders rustig verlopen’

de Volkskrant, 4 september 2011

Honderden motorrijders verzamelden zich in september 2011 op het Amsterdamse Waterlooplein. Ze protesteerden daarmee tegen de gemeente Amsterdam die kort daarvoor een aantal Harley-dagen verboden had uit angst voor ongeregeldheden. Het motorprotest, waaraan naast Harley-rijders ook leden van de motorclub Satudarah meededen, verliep rustig en zonder problemen.

De vrijheid van vergadering en vereniging, onder meer geregeld in artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, kan soms schuren met het handhaven van de openbare orde.

Gemeenteambtenaren krijgen met regelmaat te maken met afwegingen op dit vlak. Elk geval is uniek en iedere keer opnieuw zal de ambtenaar een afweging moeten maken tussen de vrijheid van vergadering en vereniging en de noodzaak om in sommige gevallen dit recht in te perken. Hiervoor bestaat de **beperkingsclausule**. Deze clausule houdt in dat in bepaalde zwaarwegende gevallen het recht op vergadering en vereniging mag worden ingeperkt. Dit kan het geval zijn wanneer bijvoorbeeld de nationale veiligheid in het geding is of wanneer er sprake is van strafbare feiten.



Preventief fouilleren in de Utrechtse Breedstraat. Sinds 2002 mag iedereen in veiligheidsrisicogebieden worden gefouilleerd zonder vermoeden van een strafbaar feit. Preventief fouilleren kan op gespannen voet staan met het recht op privacy en het recht op lichamelijke integriteit.
© Rob Huibers / HH

‘Preventief fouilleren niet nodig in Den Helder’

Noordkop, 5 juli 2012

‘Preventief fouilleren succes in Vlaardingen’

Waterweg, 12 juli 2012

‘Politie Terneuzen gaat preventief fouilleren’

BN de Stem, 24 juli 2012

In Terneuzen heeft de burgemeester onlangs een deel van de stad aangewezen als veiligheidsrisicogebied. Dat betekent dat politieagenten er preventief mogen fouilleren. In Vlaardingen wordt preventief fouilleren al langer als middel ingezet en is daar succesvol gebleken. De burgemeester van Den Helder vindt het onnodig en is van mening dat preventief fouilleren een te vergaande maatregel is.

Een belangrijke verantwoordelijkheid van gemeenten is het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Preventief fouilleren biedt daarbij de mogelijkheid om in zogenaamde risicogebieden ook personen die geen verdachte zijn te fouilleren. Hierbij is echter een aantal mensenrechten in het geding, bijvoorbeeld de vrijheid van beweging en de onaantastbaarheid van het lichaam. Preventief fouilleren mag dan ook alleen maar als voldaan wordt aan een aantal criteria. Zo moet er kunnen worden aangetoond dat de beperking van het recht op de persoonlijke levenssfeer proportioneel is in relatie tot het doel: de zogenaamde **proportionaliteitstoets.** Ook is het van belang dat de uitvoerders van het preventief fouilleren zich voortdurend realiseren dat de beperking voor iedereen geldt en niet, zoals in het strafrecht, alleen voor verdachten. Dat stelt hogere eisen aan de motivering.

Mensenrechten in gemeenten: de voordelen op een rij

Waarom zijn de mensenrechten belangrijk voor gemeenten?

1. Voordelen voor de inwoners van gemeenten (gemeenschapsniveau)

Sociale cohesie bevorderen.

In de Nederlandse samenleving wordt het idee dat iedereen bepaalde universele rechten en vrijheden heeft, breed gedragen. Om de maatschappelijke polarisatie tegen te gaan, kunnen mensenrechten dus goed dienen als een gedeeld kader voor dialoog en het bouwen aan sociale cohesie.

Actief burgerschap en burgerparticipatie stimuleren.

Iedereen heeft het recht om deel te nemen in de politieke beslissingen die zijn of haar leven beïnvloeden. Mogen deelnemen in het politieke proces is een mensenrecht. Om actieve betrokkenheid van burgers te bevorderen, helpen de mensenrechten om burgers bewust te maken van hun eigen rechten en verantwoordelijkheden.

Een gemeenschappelijke taal bieden.

Burgers, gemeenten en organisaties die zich buigen over maatschappelijke kwesties, vinden in de mensenrechten een gemeenschappelijke taal om hun gedachten te bepalen. Zodoende kunnen standpunten en beslissingen over tal van onderwerpen eerder rekenen op gemeenschappelijk draagvlak en begrip.

2. Voordelen voor de gemeente (institutioneel niveau)

Bijdragen aan het profiel van de gemeente.

Mensenrechten kunnen bijdragen aan de gemeentelijke identiteit. Door mensenrechten hoog op de agenda te plaatsen, profileren gemeenten zich. Op die manier geven ze een extra lading aan reeds bestaande beleidsdoelen op het gebied van bijvoorbeeld veiligheid en burgerparticipatie.
(Lees meer voordelen op p.18)

Goed bezig

Wethouder Vedelaar (Zwolle): 'In gesprek zijn, daar weegt geen beleidsstuk tegenop'

De gemeente Zwolle neemt sinds 2007 deel aan het 'Koploperproject' van het ministerie van OCW, waarin diverse gemeenten hebben afgesproken een lokaal homo-emancipatiebeleid te ontwikkelen.

Waarom is het Koploperproject belangrijk?
'Het is belangrijk omdat we daarmee hoorbaar en zichtbaar tonen dat iedereen gelijk is, dat iedereen ertoe doet en dat je in Zwolle mag zijn wie je bent. Het is belangrijk om dat als stad actief uit te dragen.'

Ziet u hier een belangrijke taak voor gemeentebestuurders weggelegd?
'Ja, je eigen gezicht, naam en stem eraan verbinden: dat is belangrijk. In gesprek zijn en anderen ondersteunen – daar weegt geen beleidsstuk of subsidieregeling tegenop.'

Heeft u praktische tips voor collega's om homo-emancipatiebeleid uit te voeren?
'Werk samen met sleutelfiguren, religieuze organisaties, zelfhulporganisaties en overige betrokken professionals. Ook respectvol aangaan van de dialoog is een must. Het vergroten van kennis, deskundigheid en zichtbaarheid binnen je organisaties is ook belangrijk – dat doe je bijvoorbeeld met een train-de-trainertraject, het maken van een sociale kaart en het plaatsen van (beeld) materiaal op je eigen website. De gemeente Zwolle heeft ook de focus gelegd op het Zwolse onderwijs. Met interactieve voorstellingen binnen de scholen willen wij structureel de bespreekbaarheid en acceptatie voor homoseksualiteit voor de jeugd vergroten.'



Teunis eet met zijn kersverse echtgenoot Joran het eerst stuk van hun bruidstaart. Het huwelijk werd voltrokken tijdens Gay Pride in Amsterdam
© Joost van den Broek / Hollandse Hoogte

De autonomie van een gemeente markeren.

Gemeenten hebben, als onderdeel van de staat, een zelfstandige plicht om mensenrechten voor hun inwoners te waarborgen. Daarbij geldt ook de verplichting om eventueel nationaal beleid buiten toepassing te laten als dit in strijd is met internationale mensenrechtenverdragen.

Bijdragen aan goed bestuur.

Het uitoefenen van autoriteit op een transparante en verantwoorde manier, die publieksparticipatie stimuleert: dat is goed bestuur. Mensenrechten kunnen pas worden gerealiseerd als hiervan sprake is. En omgekeerd is goed bestuur een absolute voorwaarde voor het beschermen en verwezenlijken van mensenrechten.

Beleidsterreinen verbinden.

Mensenrechten kunnen heel goed dienen als overkoepelend en verbindend element tussen beleidsterreinen. Verwijzen naar mensenrechten maakt de samenhang tussen die terreinen inzichtelijk. Diensten die ogenschijnlijk verschillende activiteiten uitvoeren, dragen wellicht bij aan het verwezenlijken van dezelfde rechten.

3. Voordelen voor de medewerkers van de gemeente (individueel niveau)

Helpen bij het afwegen van concrete belangen.

Soms krijgen gemeenten te maken met situaties waarin rechten en vrijheden van burgers worden ingeperkt. Bijvoorbeeld als ze overgaan tot preventief fouilleren. Bij dit soort dilemma's helpen de mensenrechten om gerechtvaardigde keuzes te maken en daarover verantwoording af te leggen.

Betekenis geven aan het werk van bestuurders en ambtenaren.

Bestuurders en ambtenaren beseffen vaak niet dat hun werk voor een groot deel is gericht op het beschermen en verwezenlijken van mensenrechten van burgers. Maatregelen om kwetsbare groepen te beschermen en te ondersteunen, zijn niet alleen bedoeld om wetten uit te voeren. Ze verhogen de kwaliteit van het werk en geven er extra betekenis aan.

Goed bezig

Amnesty-ontbijt in Veldhoven

In Veldhoven wordt op 10 december, de Dag van de Rechten van de Mens, al zeven jaar het Amnesty-ontbijt georganiseerd. De gemeente is ieder jaar bij het ontbijt betrokken. De gemeente stelt, op verzoek van de afdeling Veldhoven van Amnesty, de kantine in het gemeentehuis beschikbaar. Op het ontbijt is ieder jaar de burgemeester of één van de wethouders aanwezig



Amnesty-ontbijt in Veldhoven
© Ger Prins / AI

Goed bezig

Middelburg: 'Deze verdragen zijn er niet voor niets'

De gemeente Middelburg gebruikt het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap voor haar Wmo-beleid. Peter de Doelder, fractievoorzitter PvdA, heeft verschillende moties die met mensenrechten te maken hebben ingediend. Hij legt uit wat het voordeel is van het opnemen van mensenrechten in lokaal beleid.

'Dit soort verdragen heeft de neiging in de lucht te blijven hangen terwijl ze heel goed bruikbaar zijn als uitgangspunt voor gemeentelijk beleid', zegt De Doelder. 'De mensenrechten geven mensen duidelijkheid. Ze laten zien dat de regels die worden gehanteerd universeel zijn.'

Zijn er nog andere beleidsterreinen binnen de gemeente waar mensenrechten als basis kunnen dienen?
'Ja, zeker. Ik denk bijvoorbeeld aan onderwijs, aan armoedebestrijding, en als straks de jeugdzorg is gedecentraliseerd ook op dat gebied.'

Zou u raadsleden uit andere gemeenten aanraden om mensenrechten expliciet te benoemen in moties en beleid?
'Dat zou ik zeker doen. Deze verdragen zijn er niet voor niets! Ze zijn universeel en toepasbaar. Ze geven de inwoners de zekerheid dat er geen willekeur in het beleid zit, maar universeel aanvaarde fundamentele rechten. Dat geeft duidelijkheid.'



De achtjarige Janoek zit in een rolstoel, maar gaat wel naar een gewone basisschool. Voor haar werden de drempels in de school weggehaald en haar tafeltje werd verhoogd. In de nauwelijks gebruikte doucheruimte voor de leerkrachten kunnen medewerkers van het Groene Kruis Janoek verschonen
© Roger Dohmen / Hollandse Hoogte

Goed bezig

Platform Roma-gemeenten

Burgemeester Frans Backhuijs van Nieuwegein is voorzitter van het Platform Roma-gemeenten. Om specifieke problemen die veel bij Roma voorkomen beter aan te kunnen pakken, hebben twaalf Nederlandse gemeenten waar veel Roma wonen dit platform opgericht.

Wat voor problemen zijn er met Roma?
'Van de naar schatting veertigduizend Roma behoren er drieduizend tot de "1978-groep" die relatief slecht geïntegreerd is. Problemen in Nieuwegein zijn bijvoorbeeld met name het vroegtijdig schoolverlaten, een hoog werkloosheidcijfer en een hoge afhankelijkheid van uitkeringen. De groep is sterk vertegenwoordigd in de criminaliteitscijfers. En als gevolg van gedrag komt er waarschijnlijk ook wel discriminatie voor, maar veelal is dat moeilijk aantoonbaar.'

Hoe gaat u daar als gemeenten mee om?
'De Roma-gemeenten willen zich niet alleen op vroegtijdige schoolverlaters richten, maar het probleem in zijn brede context aanpakken. Een integrale aanpak, waarbij er grenzen worden gesteld maar ook perspectieven worden geboden, werkt volgens ons het beste. Hierbij wordt er dus uitgegaan van zowel de rechten als de plichten.'

Wat is het uiteindelijke doel van deze aanpak?
'Het achterliggende doel is de participatie van de Roma-gemeenschap in de Nederlandse samenleving te bevorderen.'

Wordt er expliciet een link gelegd met mensenrechten?
'We hebben het in ons Platform en in ons gesprek met Roma niet expliciet over mensenrechten, maar wel over rechten en plichten. Neem de leerplicht, dat gaat gewoon om het recht van het kind op onderwijs: we zouden er meer nadruk op kunnen leggen dat het een universeel recht is om als kind naar school te gaan, en daarom Roma-gezinnen streng aanpakken omdat hun kinderen thuisblijven. Ook hebben alle burgers recht op een schone en veilige leefomgeving, dus je mag als overheid grenzen stellen aan het gedrag van burgers die dat in gevaar brengen voor anderen. Dit is soms een spanningsveld in de overleggen tussen de Roma-gemeenschap en de Nederlandse gemeenten. Hopelijk kunnen we op constructieve wijze aan alle problematiek werken, van discriminatie tot criminaliteit.'



Een uit Roemenië afkomstige Roma-familie verdient de kost als straatmuzikant. Ze wonen met elf personen in een stacaravan
© Joyce van Belkom / Hollandse Hoogte

Aan de slag!

Wat gaat u nu concreet doen met mensenrechten in uw gemeente? Waar te beginnen? Hier een aantal eenvoudige stappen, tips en voorbeeldactiviteiten om met mensenrechten aan de slag te gaan.

Om te beginnen: drie vragen

Het beantwoorden van de volgende drie vragen – alleen of samen met collega's – kan een goede eerste stap zijn.

1 Raken uw taken en verantwoordelijkheden aan mensenrechten?

Bekijk de lijst met de voordelen van werken met mensenrechten (p. 16) en bepaal welke daarvan raken aan uw eigen verantwoordelijkheid of (beleids)doelen van uw gemeente. Maakt u bijvoorbeeld concrete afwegingen waarbij rechten van inwoners in het geding zijn? Bent u verantwoordelijk voor het promoten van burgerschap?

2 Kunnen mensenrechten wellicht helpen in uw werk?

Bekijk of het werken met mensenrechten kan helpen bij het beter uitvoeren van uw werk of het realiseren van (beleids)doelen. Kunt u betere afwegingen maken over cameratoezicht als u weet wat het recht op privacy betekent? Krijgt 'goed burgerschap' meer inhoud door mensenrechten? Kunt u beter de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) uitvoeren als u weet wat de rechten van kwetsbare doelgroepen zijn? En wordt het (jeugd)beleid wellicht effectiever als het zichtbaar bijdraagt aan kinderrechten?

3 Wat heeft u nodig om concreet aan de slag te gaan met mensenrechten?

Als u constateert dat mensenrechten nuttig kunnen zijn, is het zaak om te bekijken wat u concreet nodig heeft om verder te komen. Is er bijvoorbeeld behoefte aan meer kennis over mensenrechten, meer bewustwording onder ambtenaren en bestuurders, uitwisseling met andere gemeenten, praktische hulpmiddelen zoals checklists of monitoring van beleid?

Vragen stellen of advies nodig?

Het thema mensenrechten en lokaal bestuur is volop in ontwikkeling. Er zijn steeds meer organisaties en individuen in Nederland waar u terecht kunt met vragen of voor advies. U wilt misschien weten wat er zo nuttig is aan het Kinderrechtenverdrag, of wat het recht op privacy precies betekent. Wellicht bent u nieuwsgierig naar de vraag wat de criteria zijn om mensenrechten in te mogen perken, of wat de juridische verplichting voor gemeenten is om mensenrechten te beschermen.
Mail Amnesty International (**mrnl@amnesty.nl**) of de VNG (**informatiecentrum@vng.nl**), en we helpen u graag verder.

Voorbeeldactiviteit: organiseer een bijeenkomst

Het kan interessant zijn om een bijeenkomst te organiseren aan de hand van een (actuele) case waarbij mensenrechten een rol spelen. Denk bijvoorbeeld aan: hoe gaan we om met vrijheid van vergadering naar aanleiding van een manifestatie van de Nederlandse Volks-Unie of van een motorclub? Wat betekent de geplande inperking van het Wmo-budget in het licht van de zorgplicht van de gemeenten? Of welke verantwoordelijkheid hebben gemeenten als het gaat om de uitzetting en opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers?

Sluit u aan

Om informatie te delen, om te leren en elkaar te inspireren, kunt u zich aansluiten bij een groeiend netwerk van ambtenaren en bestuurders dat met mensenrechten en lokaal bestuur bezig is. Ook als u wel geïnteresseerd bent maar nog niet precies weet wat mensenrechten voor uw werk concreet kunnen betekenen, kan het nuttig zijn om u aan te sluiten bij dat netwerk. Stuur een e-mail aan: informatiecentrum@vng.nl.

Voorbeeldactiviteit: enquête onder inwoners

Gebruik uw inwonerspanel om de kennis en meningen over mensenrechten en gemeenten te peilen. Wat vinden de inwoners van mensenrechten en vinden ze dat de gemeente een rol moet spelen in het beschermen van die rechten?

Een enquête kan een laagdrempelige manier zijn om te starten met het werk op mensenrechten. De uitkomsten kunnen nuttige informatie opleveren en een afwegingskader zijn voor verdere activiteiten. Voor meer informatie en voorbeelden kunt u e-mailen naar: **mrnl@amnesty.nl.**

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Postbus 30435
2500 GK Den Haag
Informatiecentrum (070) 373 80 20
informatiecentrum@vng.nl

Amnesty International Nederland
Postbus 1968
1000 BZ Amsterdam
(020) 626 44 36
amnesty@amnesty.nl